

政府予算の構造改革への取り組み

特別会計と特定財源の抜本的見直しを進められるか

2006年度予算の政府案がまとまった。「小さな政府」を標榜する小泉内閣は、今回も歳出規模を抑える緊縮型の予算を組んだが、その編成作業の最中で浮上したのが、より幅広く長期的な予算制度改革としての特別会計と特定財源の見直しである。なぜ今、こうした取り組みが必要とされるのか。以下では、これらの改革の背景と今後の方向性についてまとめた。

「小さな政府」実現のための政府支出の改革

小泉首相は、昨年「小さな政府」の実現を掲げて衆議院選挙を戦い、過半数を大きく上回る与党の議席数を獲得した。首相は、郵政事業の民営化や公務員制度の見直しなどにより「小さな政府」の実現を目指しているが、毎年度の政府予算規模を抑制していくことも重要な課題である。実際に小泉内閣は、2001年の発足以来公共事業関係費を減額するなど、歳出を引き締めてきた。しかし、歳出の抑制という際、その対象は「一般会計」を指すことが通常である。一般会計は主要な政策的経費が盛り込まれる政府予算の中軸であるが、政府の支出はこれにとどまらない。多く

の「特別会計」が存在し、多額の政府資金がここを通じてやり取りされているのである。

このように重層的で複雑な政府資金の流れを簡素化し、その規模を縮減していくことも、「小さな政府」につながる方策である。また、わが国の厳しい財政状況を踏まえれば、すべての政府資金について、より有効な使い方を模索していくことが不可欠であろう。今回、特別会計が次なる改革の射程に組み入れられたのは、財政制度の構造改革がより幅広く深いものであることが求められたからである。

一般会計を大きく上回る特別会計の規模

まず、特別会計の現状を確認しておこう。特別会計とは、国が実施する事業や資金を、一般会計とは区分して個別の事業や収入・支出ごとに管理する仕組みである。国債整理基金特別会計や厚生保険特別会計など、現在31の特別会計が設けられている(歳出規模が大きい特別会計は図表1に示す通り)。これらの特別会計の歳出額を単純合計すると、2005年度予算ベースで400兆円を超える。ただし、特別会計相互の資金のやり取り等があるので、こうした重複部分を除くと、特別会計の実質的な歳出規模はおよそ205兆円となる。いずれにしても、一般会計の歳出額(2005年度予算で約82兆円)を大きく上回る規模である。

これまで特別会計の歳出総額は、一般会計の歳出額を大きく上回るベースで拡大してきた(図表2)。そ

図表1 特別会計の歳出規模(2005年度予算)(単位:兆円)

主要な特別会計の名称	歳出規模	
	他会計・他勘定への繰入を除く歳出	一般会計への繰入
国債整理基金	191.7	189.4
交付税及び譲与税配付金	70.2	19.3
厚生保険	52.7	35.3
財政融資資金	48.3	34.3
国民年金	24.4	16.3
労働保険	8.1	4.1
道路整備	3.9	3.8
食糧管理	3.3	0.8
石油・エネルギー需給構造高度化対策	2.4	0.7
治水	1.3	1.3
特別会計全体	411.9	
うち重複計上を除く実質的な歳出	205.2	
一般会計	82.2	

(資料) 参議院予算委員会「財政関係資料集」等により作成

の結果、特別会計の歳出規模の一般会計に対する割合は、1975年度の約1.7倍から、2005年度には約5倍にまで上昇している。これには、政府の借金の元利払いに充てる国債整理基金特別会計の支出増といった要因もあるが、歯止めが掛からない特別会計の膨張傾向は、「小さな政府」が目指されるなかにあっては、看過できないものである。

歳出の硬直化など問題を抱える特別会計

このように巨額の政府資金を管理する特別会計制度は、実は多くの問題点を抱えている。

その第一は、特別会計には、一般会計と比べて国民の監視が行き届かないことである。年初の通常国会において、一般会計では突っ込んだ審議がなされるのに対し、特別会計は話題に上ることすらほとんどない。第二は、政府の資金の流れが見えにくくなることである。複雑に入り組んだ予算の仕組みは、透明性を低下させる。こうしたなかで、一般会計の赤字を特別会計に移し替えるような、いわゆる「隠れ借金」が発生していることが指摘されてきた。

問題点の第三は、特別会計では、歳出先が固定されてしまう結果、予算配分の硬直化が進むことである。このため、経済社会環境が変化しても、それに応じた

支出が円滑に実行されず、一方で不要な歳出が続行されてしまう原因ともなる。そして第四は、特別会計と結び付いている政府の事業が温存されやすいことである。特別会計は、各省庁が個別に管理する場合が多く、既得権化が懸念されてきた。

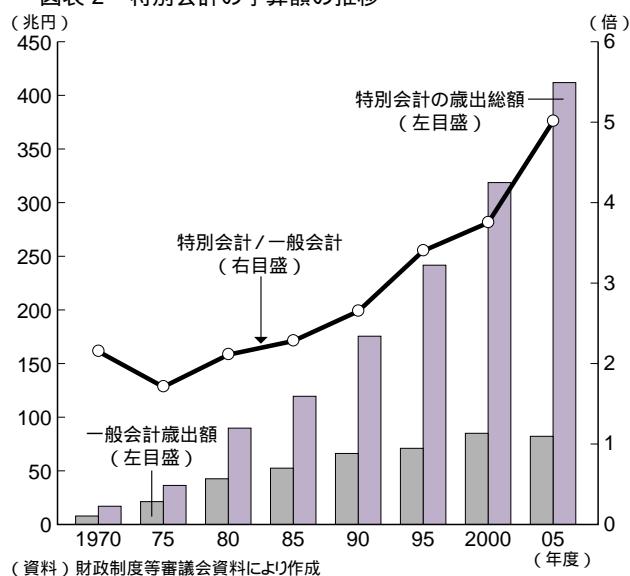
このほか、大幅な赤字や多額の債務を抱えている特別会計が存在することも問題となっている。

道路特定財源制度を巡る議論

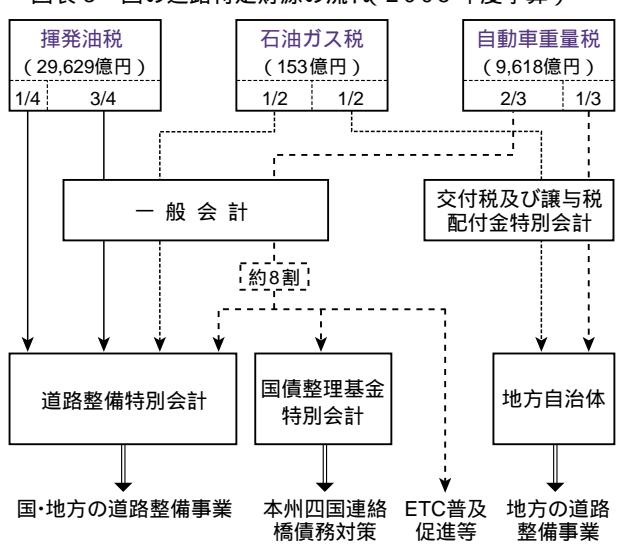
特別会計のなかでも、上述したような問題点を抱えるものとして、道路整備特別会計を巡る議論が高まっている。道路整備特別会計の主たる財源は、自動車利用者が負担する税収である。このように一定目的の政府支出のために、固有の税目(目的税)を設け、資金を充当するシステムは特定財源制度と呼ばれる。特別会計とともに、この特定財源制度もまた改革課題としてクローズアップされてきている。

道路特定財源制度では、揮発油税などの国税が国の道路事業や自治体の道路整備補助に使われている。現在国の道路特定財源は総額約3.5兆円であり、揮発油税収の全額と、石油ガス税収や自動車重量税収の半分ほどが、一般会計や道路整備特別会計を経由するなどして道路関連事業に投入されてい

図表2 特別会計の予算額の推移



図表3 国の道路特定財源の流れ(2005年度予算)



(資料) 政府税制調査会資料等により作成

政策動向

（図表3）

これらの税収は、半ば機械的に道路事業向けに支出されることになる。このため、道路特定財源制度は、歳出を固定化する要因であるとともに、必要性が高くない道路の開発までも促進してしまう原因として以前から問題視されていた。しかし近年は、公共事業関連支出が削減されるなかで、使い切れない税収が余剰金として積み上がる懸念が生じてきている。

特別会計制度見直しの方向性

これまでに見てきたような諸問題を抱えている特別会計と特定財源制度について、以下に今後の改革の方向性を展望していきたい。

特別会計については、網羅的な改革を図るための提案として、昨年11月に財政制度等審議会により意見書が取りまとめられた。

そこでは、31の特別会計について、民営化、独立行政法人への移行、一般会計への吸収、複数の特別会計の統合など、対処策が提示されている（図表4）。これらが実現すると、特別会計の数は半減するものとみられる。しかし、民営化や一般会計への吸収といった抜本的な改革が起案されているものは数少ない。多くは特別会計同士の統合であり、歳出規模の縮減が進むかどうかは明確ではなく、一本化された特別会計の中に複数の個別の勘定が残されて、実態はほと

んど変わらないというようなケースも考えられる。また、意見書では中長期的な検討課題の扱いとされているものも多い。このため、一段の積極的な改革を求める見方が出ている。

道路特定財源は一般財源化などが選択肢

ちなみに、道路特定財源制度については、以下のような見直しの方向性が検討されている。

その第一は、現在の枠組みを基本的に維持したまま、歳出用途を道路関連支出において多様化することである。すでに、自動通行料金収受システム（ETC）の利用促進に使途を広げるといった手直しが行われている。第二は、環境税として転用し、支出先を地球温暖化対策などに振り替えるという方策である。第三は、税収の一般財源化である。税負担は現在のままでし、使い道を限定せずに、あらゆる歳出に利用できるようにするものである。

これらは、現在の税の骨格や税率を基本的に変えないという発想であるが、余剰金が出るのであれば、税負担そのものを減らすべきであるという考え方もある。現在揮発油税などは、基本税率に上乗せの税率が付加されている。自動車業界などは、この税率を引き下げるべきだと主張している。

道路特定財源については、これらを軸にして、今夏までに改革の全体像が固められる見通しである。

財政再建の一助となる改革を

わが国は現在、財政再建という大きな政策課題に直面している。国民の負担増をできるだけ小さなものとしつつ、この課題に対処していくために、特別会計や特定財源の見直しにも知恵を絞っていく必要がある。郵政民営化などと並び、本年の主要改革項目に位置付けられるべきテーマであろう。□

みずほ総合研究所 政策調査部
上席主任研究員 内藤啓介
keisuke.naitou@mizuho-ri.co.jp

図表4 特別会計の見直しの方向性（主要なもの）

見直しの形態	特別会計の名称
民営化か 独立行政法人化	自動車検査登録 自動車損害賠償保障事業 森林保険 船員保険（健康保険制度相当部分）
独立行政法人化	国立高度専門医療センター
一般会計に吸収	登記
複数の特別会計の統合	道路整備など公共事業関係の4会計 農業共済再保険など保険関係の2会計 エネルギー関係の2会計 厚生保険と国民年金 食糧管理と農業経営基盤強化措置 財政融資資金と産業投資
現状維持	国債整理基金 交付税及び譲与税配付金 外国為替資金

（資料）財政制度等審議会資料により作成